

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

Mauricio Reynoso Laureano *

*Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

<https://www.juridicas.unam.mx/>

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

<https://revistas.juridicas.unam.mx/>

123

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/>

SUMARIO. I. introducción II. Características de los sistemas de evaluación del desempeño III. El Sistema de Evaluación del Desempeño en México IV. Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del nivel operativo V. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

Es un hecho por todos sabido que la ineficiencia, incompetencia y corrupción de los servidores públicos es un grave problema en México. Sin embargo, en el contexto político mexicano, donde prevalecen los criterios de oportunidad, inmediatez y rentabilidad política, las cuestiones relativas a la ineficiencia, ineficacia y corrupción de los servidores públicos se perciben como problemas estructurales y, por ende, de difícil resolución.

El corto plazo domina la escena política y esto se refleja en la labor legislativa. Por lo general, los tiempos están marcados por los calendarios electorales. Más allá de esto, prácticamente no existe política de largo plazo.

Por todos estos motivos, no debe extrañar la escasa atención que el tema de la evaluación del desempeño de los servidores públicos ha despertado en los legisladores. A pesar de la importancia del tema, no existe una sola ley ordinaria decretada por el Congreso de la Unión en materia de evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Federación. Esto es inconcebible.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tampoco encontramos ninguna disposición relacionada con la evaluación del desempeño de los servidores públicos. Solamente encontramos, por una parte, el artículo 113 que establece de manera muy general los criterios que deben guiar el desempeño del servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia. Por otra parte, tenemos al artículo 134 de la propia Constitución, que establece los criterios básicos para el ejercicio de los recursos económicos de la Federación, estados, municipios, Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, los cuales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Dicho numeral hace referencia a la evaluación en el desempeño del ejercicio de dichos recursos en los siguientes términos:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del

párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

[...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Luego entonces, tenemos que la expresión “evaluación del desempeño”, en derecho positivo mexicano se refiere a dos cosas totalmente distintas: por una parte, se refiere al “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”¹.

Por otra parte, dicha expresión se refiere, asimismo, al “conjunto de elementos teóricos y metodológicos, que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño laboral del personal evaluado bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y valoración de factores de actitud y aptitud”².

En el presente trabajo trataremos este último aspecto de la evaluación, es decir, del desempeño de los servidores públicos.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Es preciso señalar que el mejor servicio a los ciudadanos y la generación de confianza en la integridad y eficacia de las Administraciones Públicas ha

¹ Definido en el artículo 2, inciso LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de marzo del 2006, y regulado en el capítulo II del Título Sexto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y capítulo II del Título Séptimo de su reglamento.

² Artículo 2 de la *Norma para el sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de nivel operativo*, emitida por la Secretaría de la Función Pública y disponible en la página Web de la Secretaría de la Función Pública: www.funcionpublica.gob.mx

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

impulsado en el sector público de numerosos países a establecer principios éticos y de conducta, así como una regulación detallada de los deberes. El buen funcionamiento de las organizaciones que integran el sector público representa un factor de competitividad clave en toda sociedad moderna; el proceso no es ajeno a la globalización económica que favorece cada vez más el incremento de la capacidad de autorregulación de las organizaciones a través de la instauración de prácticas de “buen gobierno”.

Ciertamente la reputación de las Instituciones públicas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino también y de forma decisiva, de la conducta de quienes sirven a la organización, en concreto de los funcionarios y empleados públicos. Y ésta, para garantizar la legitimidad de la actuación administrativa, debe sustentarse en los principios éticos y morales en los que se basa la vocación de servicio público a fin de salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa le ha sido asignada. No se trata sólo de la protección del erario público sino también de la confianza pública, de la seriedad y rectitud en el ejercicio de los deberes. Así para la consecución de este objetivo no sólo es suficiente con que el empleado público cumpla la Ley, es necesario que dé cuenta a la sociedad de sus actos. Además del concepto de legalidad se impone el de rendición de cuentas.

Uno de los principales requisitos para obtener más y mejores resultados en los diferentes ámbitos de gobierno, corresponde al adecuado desempeño de los servidores públicos. Comúnmente todos los servidores públicos desean obtener buenos resultados y alcanzar las metas y objetivos planteados en las distintas políticas, pero no se verifican los esfuerzos necesarios, por lo cual no se tiene en claro si éstos fueron suficientes, o si la capacidad del personal que interviene se encuentra al nivel exigido para obtener los resultados buscados.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos debe permitir contar con una retroalimentación, orientándoles para dirigir sus esfuerzos y minimizar sus deficiencias, logrando en consecuencia una motivación y mayor satisfacción en su labor. Se requieren medidas precisas de desempeño para una apropiada selección de quienes deben conformar el equipo de trabajo. Asimismo, debe permitir decidir quiénes son merecedores de promoción para así compensar esfuerzos. Además, los resultados de la evaluación pueden aportar ideas útiles para refinar las prácticas existentes o establecer nuevos métodos de trabajo.

El gran reto es contar con métodos adecuados de evaluación del desempeño, motivo por el cual la mayoría de los trabajos de investigación se han orientado al tratamiento del problema de la medición, del desarrollo de escalas o en la reducción de los errores en las pruebas aplicables. También existen investigaciones sobre los procesos cognitivos involucrados en las evaluaciones, y en menor grado encontramos estudios sobre los aspectos emocionales del proceso de evaluación. En todo caso, la preocupación central corresponde a la identificación de los factores que afectan la precisión de la medición del desempeño.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos debe ser un proceso sistemático y periódico, a través del cual se estandariza una escala de

medida de las aportaciones y logros de los miembros de la dependencia o entidad, tanto del logro de resultados como del comportamiento de acuerdo a una filosofía basada en la conformación de objetivos estratégicos.

En consecuencia, la evaluación del desempeño comprende el establecimiento de compromisos, la medición de resultados, la apreciación de lo logrado, así como las acciones de mejora y reconocimiento. También es un instrumento bajo el cual se genera la comunicación, orientando a los servidores públicos hacia las prioridades estratégicas del Estado.

Conformar un sistema de evaluación a la medida es un proceso largo y complejo, donde conviene realizar pruebas piloto para ir hacia un diseño adecuado y definitivo, pero sobre todo para crear el hábito de la evaluación. El sistema ideal sería disponer de las reglas mínimas, desregulando las actividades, desapareciendo los manuales de procedimiento y demás formas limitantes de la actuación y la creatividad, exigiendo sólo resultados y transparencia a los grupos, unidades y personas.

Para lograr constituir un buen sistema es conveniente partir de ciertos principios:

- **Evaluación Simultánea.-** Se requiere la evaluación individual, grupal e institucional, de manera conjunta. Toda la institución debe estar comprometida hacia objetivos claros para dotar de sentido a la participación del equipo de trabajo y cada uno de los integrantes.
- **Evaluación Objetiva.-** Debe hacerse sobre bases estandarizadas y corroborables, efectuada por personal capacitado, tomando en cuenta datos no manipulables o subjetivamente interpretables.
- **Evaluación Sustantiva.-** Hay que evaluar los aspectos sustantivos y no los accesorios: el cumplimiento de metas, productividad, calidad en el trabajo, entre otros aspectos. También debe considerarse la satisfacción de los usuarios de los servicios.
- **Evaluación Social.-** Es fundamental que la evaluación sea social, que los servidores públicos recuerden su calidad de servidores y que sus clientes son los ciudadanos; por lo tanto, su responsabilidad es atenderlos. En procesos internos hay que considerar quiénes son los usuarios de nuestros servicios y/o productos.
- **Generar Compromisos.-** La evaluación del desempeño debe estar orientada a alentar el espíritu de responsabilidad y de servicio. No es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el desempeño.

Un proceso de evaluación del desempeño debe ser bien planeado y organizado; para lograr lo anterior, conviene descomponerlo en fases, las cuales pueden ser:

- 1) Fase de Planeación
- 2) Fase de Sensibilización

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

- 3) Fase Piloto
- 4) Fase de Operación Seguimiento y Apoyo
- 5) Fase de Evaluación

En la fase de planeación se determinan los comportamientos del sistema de evaluación, los instrumentos a utilizar, los datos para evaluar el desempeño, la determinación de agentes evaluados, la filosofía de la evaluación, la retroalimentación y la creación de estímulos para los funcionarios gubernamentales.

La fase de sensibilización es muy importante. Los servidores públicos deben estar vinculados a un proceso de cambio donde se tiene en claro la razón de ser de la institución y se hayan definido en consecuencia la misión, visión y objetivos estratégicos no solo de la organización, sino de las distintas unidades que la componen.

La fase piloto es muy recomendable, pues permitirá ver si se han previsto todos los aspectos y si es necesario hacer cambios al sistema instrumentado.

La fase de operación, seguimiento y apoyo corresponde a la puesta en marcha del sistema en toda la institución y presupone el conocimiento de todos los miembros de la organización del significado de este sistema, siendo necesario hacer un amplio seguimiento y fortalecer mediante acuerdos tomados por la alta dirección el inicio de su operación para garantizar el éxito de su implantación.

La fase evaluatoria consiste en hacer una revisión/evaluación de los resultados obtenidos con base a los objetivos definidos. En esta etapa es de gran utilidad la referencia del programa piloto el cual estará presente durante todo el uso del sistema.

La evaluación del desempeño se circunscribe en un proceso más amplio de gerencia pública. Un sistema que reconozca el mejor y mayor rendimiento es un factor necesario para la profesionalización del servicio público. La iniciativa de introducir y potenciar la evaluación del desempeño en los servidores públicos se sitúa en el contexto de incorporación de una nueva cultura administrativa.

Esta nueva modalidad fomenta la comunicación y el diálogo entre superior y subordinado, facilitando la detección de capacidades, oportunidades y necesidades de formación al tiempo que se introducen nuevas formas de trabajo y mejoramiento de la gestión. En consecuencia es preciso asegurar la calidad y consistencia de las apreciaciones creando un sistema basado en parámetros que minimicen la subjetividad.

Un sistema efectivo de evaluación del desempeño de los servidores públicos debe contemplar entre otros, los siguientes principios:

Principio Organizativo.- Debe ser un instrumento de Dirección, mediante el cual se realiza un diálogo entre superior y subordinados para saber qué se busca obtener y qué se espera de los subordinados en términos de resultados y comportamiento.

Principio Integral.- Debe permitir que los servidores públicos conozcan las expectativas que, acerca de su comportamiento tiene la directiva, de difundir las consecuencias que pueden derivarse de la evaluación de dicho rendimiento, para

realizar una retroalimentación para todos los miembros de una Dependencia.

Principio de Transparencia.- Deber ser muy claro acerca de cuáles son los mecanismos de evaluación y la aseguración de estímulos y recompensas, que se utilizarán durante la operación de este Sistema.

III. LOS DEBERES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

No puede haber un verdadero sistema de evaluación del desempeño si no existen reglas claras que establezcan deberes y obligaciones. Nuestro orden jurídico ha adolecido del establecimiento sistemático y uniforme de los deberes de los servidores públicos. No fue sino hasta la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos³ y, posteriormente, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁴, que se estableció una lista de obligaciones básicas comunes a todos los servidores públicos de la Federación y el Distrito Federal. Dicha regulación testimoniaba la preocupación esencial de dicha legislación, mucho más inclinada a la tutela de la posición jurídica individual del empleado público que a la garantía de las obligaciones de servicio. Asimismo, se ha puesto de manifiesto una importante desconexión entre la regulación de los deberes de los servidores públicos y su estatuto laboral. La multiplicidad de regímenes laborales provoca evidentes disfunciones como consecuencia de distintas exigencias y responsabilidades. No es igual el estatuto laboral de un alto servidor público, de confianza y contratado por el régimen de honorarios; que el estatuto de un maestro afiliado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; o el de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; o el de un empleado del Seguro Social; o del ejército; o de la Compañía de Luz y Fuerza.

En España, este problema se solucionó mediante la expedición del “Estatuto Básico del Empleado Público”, que asumió una nueva perspectiva de la ética pública en consonancia con las iniciativas desarrolladas tanto en el ámbito europeo como en el nacional (Informe Nolan del Reino Unido; Código de Buen Gobierno para los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la A.G.E.; Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, entre otros), introduciendo como una de sus principales novedades la relación de un elenco de principios éticos y de conducta que conforman lo que la propia ley básica configura como un “Código de Conducta” de los empleados públicos. El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) considera que los deberes de los empleados públicos constituyen su código de conducta; estos deberes se configuran por un listado de principios éticos y de conducta, informados, a su vez, por unos principios generales.

³Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de diciembre de 1982.

⁴Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de marzo del 2002.

*Decimos que el EBEP asume una nueva perspectiva de la ética pública por cuanto establece -a través de los artículos 52 y siguientes- el planteamiento de una ética administrativa posconvencional, es decir más allá de la ética de la estructura y de la neutralidad donde el funcionario no podría ser hecho responsable de las acciones de sus organizaciones, las cuales son colectivas en marcos estructurales, y en donde los funcionarios lo único que deben hacer es cumplir con la ley y las órdenes que reciben con absoluta neutralidad e indiferencia, sin posibilidad de elección. La nueva ética posconvencional establece que los valores como la eficacia, la economía y la eficiencia, o la objetividad y neutralidad no pueden ser promovidos sin una fundamentación ética superior que les dé sentido. Sin una ética de los fines, la ética de los medios queda sin sustento, pues la ética de los fines se plasma normativamente en los derechos humanos, por lo que según esta perspectiva todo fin que promueva y respete la efectividad de los derechos humanos es éticamente correcto.*⁵
(Manuel Villoria Mendieta).

En este sentido, la importancia de la regulación de los deberes de los empleados públicos y su código de conducta radica en el sentido de que los principios y reglas que lo integran “informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos” (art. 52.2 EBEP). El artículo 53 del EBEP se dedica a los principios éticos, mientras en el artículo 54 se incluyen los principios de conducta, siendo en puridad este último el que prevé un listado más tradicional de los deberes básicos de los empleados públicos. En conjunto, los denominados principios del artículo 52 son, en realidad, valores. Algunos de ellos están vinculados a los valores democráticos que establece la Constitución Española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución. Dichos valores se estructuran de acuerdo con los polos finalistas e instrumentales. Los finalistas están formados por: la integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres; entre los instrumentales encontramos: la objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

Por su parte los principios éticos se podrían situar en torno a tres polos de integridad, entendidos como conjunto de valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen al destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización. Los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los empleados públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos conflictos debe buscarse prudencialmente en cada caso concreto y en un justo medio.

En México, hay un tímido esbozo de lo que debería ser la evaluación

⁵Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción, curso de ética administrativa*, Tecnos, 2002, Madrid, pág. 159.

del desempeño, en base a un catálogo de obligaciones básicas de los servidores públicos y el establecimiento de un código de ética para el servicio público. El Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (titulado “De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público”) establece en su artículo 48 que para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar los burócratas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

Conforme al artículo 49 del mismo ordenamiento la Secretaría del la Función Pública debe emitir un código de ética “que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad”. Este código de ética, que conforme al ámbito personal de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sería aplicable a todas las personas a que se refiere el artículo 28 constitucional, hasta la fecha no se ha emitido. La Secretaría de la Función Pública solamente ha emitido la norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Nivel Operativo a que hace referencia la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; sin embargo, como veremos a continuación se trata de un ordenamiento insuficiente e ineficaz para lograr los objetivos de evaluación del desempeño de los servidores públicos en base a obligaciones y responsabilidades.

IV. NORMA PARA EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE NIVEL OPERATIVO⁶

Emitida por la Secretaría de la Función Pública, dicha norma encuentra fundamento en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 4, 13, 92 y 93 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; y 5, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública,

Es el único ordenamiento vigente que regula la evaluación del desempeño a nivel Federal. No tiene la jerarquía normativa de una Ley, y ni siquiera aplica a todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, sino solamente a servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente aplicable a personal operativo, así como a las personas contratadas por honorarios equivalentes a los mismos niveles.

No existe una ley en materia de evaluación del desempeño que sea aplicable al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial. Esto es una pena si consideramos que la

⁶En lo sucesivo “norma”

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

ineficiencia, incompetencia y corrupción de los servidores públicos es un grave problema en México, que exige soluciones inmediatas.

Es cierto que existen algunas disposiciones de menor jerarquía relacionadas con la evaluación del personal en los reglamentos internos, y estatutos de las dependencias y entidades de la Administración Pública. También existen disposiciones aisladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal. Pero como tal, no existe una ley federal en materia de evaluación del desempeño de los servidores públicos federales, que sea completa, precisa, congruente y eficaz; es decir, no existe una norma que demuestre que en México la evaluación del desempeño de los servidores públicos es política de Estado.

Objetivo y ámbito de aplicación de la norma

El objetivo de la norma es establecer y dar a conocer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el esquema normativo y metodológico para llevar a cabo el proceso de evaluación del desempeño de los servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente aplicable a personal operativo, así como a las personas contratadas por honorarios equivalentes a los mismos niveles mencionados, mediante la medición cuantitativa y cualitativa de metas, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

La norma es de observancia general para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (que integran la Administración Pública Centralizada); así como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (administración pública paraestatal). La norma no aplica para el Poder Legislativo, ni para el Poder Judicial de la Federación.

Sujetos de la norma

Conforme a los artículos 1 y 2 de la norma, pareciera en principio como si los sujetos de la misma (personal evaluado) fueran todos los servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente, aplicable al personal operativo, así como también a las personas contratadas por honorarios que realicen funciones equivalentes a las que desempeña el personal de plaza presupuestaria, previa justificación técnica y funcional, y cuya contratación haya sido expresamente autorizada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y los contratos estén debidamente registrados ante la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo previsto

en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

Sin embargo, para que dichos servidores públicos puedan ser evaluados necesitan, además:

- Ser propuestos por sus superiores jerárquicos, la representación sindical o por los propios compañeros de trabajo;
- Contar, al momento de la evaluación, con un mínimo de 6 meses de antigüedad en el puesto en que se evalúa su desempeño;
- Quedan excluidos de la aplicación de la norma el personal docente incorporado al modelo de educación básica, media superior y superior, el personal de la rama médica, paramédica y grupos afines, el personal del servicio exterior mexicano y el personal militar de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

La norma define al *estímulo* como “el reconocimiento que recibe el servidor público con base en el dictamen emitido por el Comité de Evaluación y consiste en 10 días consecutivos de vacaciones extraordinarias que no podrán integrarse a los períodos establecidos, ni sustituirse por pago en efectivo. Asimismo, se define a la *recompensa* como el reconocimiento que se otorga como pago en efectivo al personal evaluado seleccionado en cada unidad responsable, con base en el dictamen emitido por la Comisión Evaluadora⁷.

Esto demuestra claramente el carácter limitado de la norma, pues el objetivo de la misma en realidad no es establecer un esquema normativo para la evaluación objetiva como medio para la mejora del servicio público, para la evaluación del desempeño de todos los burócratas; sino más bien evaluar únicamente a aquellos trabajadores que sean candidatos al otorgamiento de estímulos y recompensas. Este es entonces el verdadero objetivo de la norma: evaluar sólo a unos cuantos servidores públicos para determinar si son merecedores de estímulos y recompensas. Para tal efecto, la norma establece toda una estructuración burocrática que explicaremos a continuación. Sin embargo, esto no debe sorprender puesto que la norma es parcialmente reglamentaria de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, cuyo objeto es “*determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece*”⁸.

Responsables de la aplicación de la norma.

Los responsables de la aplicación de la norma son los titulares de las dependencias y entidades; los Oficiales Mayores; Directores Generales de Recursos Humanos; Directores Generales de Programación y Presupuesto o equivalentes y

⁷Idem.

⁸Artículo 1º de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

los servidores públicos a quienes se encomiende la aplicación correspondiente.

En cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal debe operar una Comisión Evaluadora y tantos Comités Evaluadores como unidades responsables conformen su estructura organizacional. Estas instancias serán las responsables del proceso para el otorgamiento y entrega de estímulos y recompensas.

Las dependencias y entidades tienen encomendadas las siguientes funciones y responsabilidades en materia de evaluación del desempeño:

- Cumplir y aplicar la norma y su metodología;
- Hacer del conocimiento de las entidades coordinadas bajo su sector el contenido de la norma y metodología para su aplicación;
- Implementar medidas orientadas a consolidar la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como presentar a la Secretaría de la Función Pública los resultados que se obtengan y el impacto que se produzca en las actividades que desempeña su personal;
- Realizar una amplia difusión de lo que significa el Programa de Estímulos y Recompensas, a través de medios electrónicos, así como exhibirse en módulos de atención al público con los que se cuente o en los lugares de mayor afluencia dentro de las instalaciones en cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal; y
- Determinar, con base en el calendario de actividades los días en los cuales se aplicará el proceso al personal evaluado;
- Programar, a través de sus áreas responsables de recursos humanos, la impartición de cursos de capacitación para los representantes de recursos humanos, que al efecto designe cada una de las direcciones generales o unidades administrativas, con la finalidad de que éstos, a su vez, capaciten a los evaluadores;
- Programar, una semana antes de la evaluación, el entrenamiento necesario para los evaluadores, con el propósito de que la aplicación de la norma y su metodología sean precisas para establecer metas cuantificables, retadoras y alcanzables. Dicha programación estará a cargo de las áreas de recursos humanos.
- Deberán implantar “la semana de la evaluación”, con la finalidad de que exista un período programado para la evaluación del personal y así las cédulas de evaluación sean requisitadas en tiempo y forma;
- Considerar los resultados obtenidos de la aplicación del Programa del Empleado del Mes, cuando se aplique al servidor público como la base para efectuar el seguimiento de la calificación que obtenga cada trabajador en la cédula de evaluación del desempeño y, en su caso, servirá como factor de desempate;
- Brindar, a través de los evaluadores, retroalimentación de los resultados obtenidos en la evaluación aplicada individualmente a sus colaboradores, a fin de que éstos cuenten con elementos objetivos acerca de su evaluación con la finalidad de que entre ambos propongan las acciones que una vez validadas por

el área correspondiente, se implementarán para reconocer personalmente a los colaboradores que por sus resultados lo ameriten, conforme a los programas de reconocimiento y de capacitación autorizados;

- Elaborar el acta que mencione a los servidores públicos acreedores a los estímulos y/o recompensas, misma que se transcribirá en el Libro de Honor de cada institución;
- Considerar como criterio de desempate los resultados de las evaluaciones del desempeño sobresalientes, en el caso de que un trabajador operativo se presente como candidato a obtener un puesto de mayor nivel;
- Dar a conocer a la Secretaría de la Función Pública, en el mes de noviembre, los resultados del desarrollo del Programa de Estímulos y Recompensas.

Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública tiene el deber de asesorar y apoyar técnicamente a las dependencias y entidades que en su oportunidad lo requieran, a efecto de aplicar en forma eficiente el Sistema de Evaluación que regula la norma. Asimismo, analizar y dar seguimiento al proceso para determinar el desempeño del personal evaluado, a través de los resultados de la implementación y operación del Sistema de Estímulos y Recompensas de cada dependencia y entidad.

El procedimiento de la Evaluación del Desempeño

Los Comités verificarán la definición de metas del personal evaluado y lo harán constar en el acta de la sesión en que se informe lo conducente.

Los servidores públicos de nuevo ingreso o aquellos que resulten promovidos a un puesto de nivel operativo con mayor responsabilidad, a más tardar al mes siguiente al de su contratación o promoción, según corresponda, deberán precisar conjuntamente con sus superiores jerárquicos las metas sobre las cuales se evaluará su desempeño.

Los resultados derivados del proceso de evaluación del desempeño serán considerados como fuente de información primaria para el “diagnóstico de necesidades de capacitación anual”;

Para determinar a los ganadores de estímulos, únicamente deberán considerar el resultado de la cédula de evaluación del desempeño que se le haya aplicado al personal evaluado;

La cédula de evaluación del desempeño, será validada a través de las firmas autógrafas del jefe inmediato del evaluador, del evaluador y la del propio personal evaluado;

En caso de existir desacuerdos entre el personal evaluado y el evaluador, el jefe inmediato del evaluador será el responsable de resolverlos;

Se dará formalidad y validez a la entrega de los estímulos y recompensas, mediante constancia o reconocimiento que acreditará la premiación respectiva. Dicha premiación se efectuará, a más tardar, en el acto de abanderamiento al personal

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

que representará a la institución en el desfile conmemorativo del 20 de noviembre;

El otorgamiento de estímulos y recompensas se realizará mediante la evaluación de metas, factores y aportaciones y, en su caso, por un trabajo escrito, aspectos establecidos en la “Metodología para la Evaluación del Desempeño”.

En el proceso de evaluación del desempeño, se deberá verificar que el personal evaluado cumpla las metas previstas en los programas de trabajo de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, según sea el caso.

La calificación del personal evaluado se obtendrá a través de la aplicación de la “Cédula de Evaluación” contenido en la Metodología para la Evaluación del Desempeño, siendo los jefes inmediatos los responsables de practicar la evaluación, a efecto de que ésta se constituya como el único instrumento que permita a los Comités, la selección de los acreedores a los estímulos y recompensas.

De los Estímulos

En la norma se prevé el otorgamiento de estímulos para el personal evaluado que se hubiere distinguido por su calificación obtenida en la evaluación del desempeño. Los estímulos consisten en otorgar diez días consecutivos de vacaciones extraordinarias. Este período vacacional no podrán integrarse a los periodos establecidos ni sustituirse por pago sin disfrutarlas.

El área encargada de la administración de recursos humanos de cada unidad responsable es la encargada de tramitar los estímulos y turnar al Comité de Evaluación, en su carácter de Secretario Técnico, los expedientes de candidatos que hubiesen obtenido el puntaje más alto en el nivel de Muy Bueno, para que, a juicio de dicho Comité, tengan a bien otorgar los estímulos.

Al personal ganador de los estímulos se le deberá extender una constancia con dos copias, la primera para su expediente y la segunda para el jefe inmediato. Asimismo, dicho personal será candidato a recibir el importe de las recompensas, por cada unidad responsable, si cumplen con los requerimientos.

De las Recompensas

La recompensa es el reconocimiento que se otorga como pago en efectivo al personal evaluado seleccionado en cada unidad responsable, con base en el dictamen emitido por la Comisión Evaluadora. Para poder ser candidato a recibir recompensas, es necesario que el personal evaluado haya sido acreedor a estímulos. Además, para que el personal evaluado pueda estar en condiciones de ser beneficiados con una recompensa, deberán documentar las aportaciones que se señalen en la cédula de evaluación del desempeño.

El otorgamiento de las recompensas es a juicio de la Comisión Evaluadora, apegándose al siguiente criterio: Otorgar máximo cinco recompensas por cada unidad responsable de acuerdo al número de servidores públicos adscritos. Ejemplo: con menos de 250 servidores públicos, se otorgará una sola recompensa; de 251 a 500 servidores públicos se otorgarán dos recompensas y así sucesivamente,

añadiendo una recompensa por cada 250 trabajadores adscritos sin exceder de cinco.

A la fecha de elaboración del presente trabajo, la recompensa asciende a la cantidad de \$6,800.00 (seis mil ochocientos pesos 00/100 M.N.), para cada uno del personal seleccionado en cada unidad responsable. Sin embargo, el monto de la recompensa podrá actualizarse por la Secretaría de la Función Pública a través de la unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, previo dictamen presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate.

La norma prohíbe dividir o repartir el monto de los recursos que por concepto de recompensa reciba el personal evaluado.

Las recompensas que se otorguen serán con cargo al presupuesto de servicios personales de las propias dependencias y entidades, de conformidad con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La entrega de las mismas se hará de manera directa a los interesados. En caso de fallecimiento del personal evaluado merecedor de recompensa, la entrega se hará a los beneficiarios designados ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Además de la recompensa, recibirán un diploma, el cual será firmado por el Titular de la dependencia o entidad, en su calidad de Presidente de la Comisión Evaluadora y por aquellos funcionarios que designe dicha Comisión. Asimismo, se dejará constancia al respecto y se enviará una copia a su expediente personal y otra a su superior jerárquico.

En cada dependencia o entidad, la unidad administrativa encargada de la función de administración de personal será la responsable del Libro de Honor, en el que se asentará el acta con los nombres del personal que haya obtenido los estímulos y recompensas.

La Comisión Evaluadora

La Comisión Evaluadora se instalará por cada dependencia o entidad durante el mes de julio. Se integrará por:

- El Titular de la dependencia o entidad, quien la presidirá y tendrá voto de calidad;
- El Oficial Mayor o equivalente;
- El Contralor Interno o equivalente;
- El Director General, o equivalente, que tenga a su cargo la programación, organización y presupuesto de la institución;
- El Director General de Recursos Humanos, o equivalente, quien fungirá como Secretario Técnico y, en su caso,
- Un Representante Sindical de la institución.

Además, en las entidades participará, si así se considera procedente, un representante de la dependencia coordinadora de sector.

Funciones de la Comisión Evaluadora

La Comisión Evaluadora tiene facultades para determinar, a través del Secretario Técnico (Director General de Recursos Humanos de la dependencia o entidad), el diseño de las características y contenido de la convocatoria para la selección de candidatos a obtener los estímulos y recompensas, en la forma y términos establecidos por la norma y con base en los criterios que juzgue pertinente aplicar, pero contener por lo menos los siguientes elementos:

- a) Una breve explicación de los motivos y propósitos por los que se otorgan los estímulos y recompensas destacando la importancia que representa el buen desempeño laboral en el incremento de la eficiencia y calidad de los servicios que presta la Administración Pública Federal.
- b) La justificación respecto al establecimiento de metas y el uso de indicadores de medición para resaltar la utilidad de éstos en la orientación del esfuerzo institucional y para reconocer el desempeño del personal responsable en el cumplimiento de las tareas institucionales.
- c) Una reseña donde se señale que la evaluación adecuada del comportamiento laboral puede: incrementar la motivación de los servidores públicos, así como mejorar su desempeño; propiciar un mayor desarrollo de las potencialidades de los servidores públicos; sentar las bases para un sistema justo y sólido de otorgamiento de estímulos y recompensas; y proporcionar a los mandos medios mejor conocimiento del potencial de sus colaboradores.
- d) El proceso de instalación de los Comités de Evaluación.
- e) Los requisitos para la presentación de candidatos a la obtención de estímulos y recompensas ante el Comité de Evaluación, especificando la fecha límite de recepción de expedientes e indicando que las propuestas de candidatos podrán ser presentadas por los superiores jerárquicos, los representantes sindicales o por los propios compañeros de trabajo.
- f) El periodo en el que los Comités de Evaluación deberán analizar y seleccionar a los acreedores a estímulos, así como la fecha límite de entrega a la Comisión Evaluadora de los expedientes de candidatos a obtener las recompensas.
- g) La información que dé a conocer a los servidores públicos de nivel operativo y personal contratado por honorarios equivalente a nivel operativo la necesidad e importancia de tener un soporte documental de las aportaciones en sus procesos de trabajo, a efecto de justificar el puntaje que se obtenga en la evaluación del desempeño.

Además, la Comisión Evaluadora deberá proporcionar a los Comités de Evaluación las cédulas de evaluación del desempeño, para su aplicación. Y capacitar a los representantes de los Comités de Evaluación respecto del llenado de las cédulas, para que a su vez capaciten a los evaluadores directos, haciendo hincapié en la definición de las metas.

Antes y después de la aplicación de la cédula de evaluación del desempeño, la Comisión Evaluadora debe monitorear el grado de cumplimiento de la norma y aplicación de la metodología correspondiente, verificando aspectos tales como el establecimiento de metas, el llenado adecuado de la cédula; el puntaje de los factores de evaluación, así como las observaciones que se realicen por parte de los evaluados y de los evaluadores.

La Comisión Evaluadora también está encargada de supervisar la aplicación de la norma en la dependencia o entidad, a fin de que todos los servidores públicos de nivel operativo y personal contratado por honorarios equivalente a nivel operativo tengan las mismas oportunidades para participar.

Asimismo, analizar las propuestas presentadas por los Comités de Evaluación, determinar qué trabajadores recibirán la recompensa por cada unidad responsable, expedir las constancias y diplomas para quien se haga acreedor a estímulos y recompensas, inscribir en el Libro de Honor de la dependencia o entidad los nombres del personal evaluado que hubiere obtenido estímulos y recompensas, y organizar el evento de entrega de constancias, diplomas y recompensas.

La Comisión Evaluadora sesionará cuantas veces sea necesario para cumplir con las tareas encomendadas y levantar las actas correspondientes, como constancia de dichas reuniones.

Los Comités de Evaluación

En cada unidad responsable, se instalará un Comité de Evaluación mediante un acto formal y se registrará ante la Dirección General de Recursos Humanos o su equivalente.

El Comité de Evaluación estará integrado por:

- El Director General o Titular de la unidad Administrativa, o servidor público equivalente en las entidades paraestatales, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad;
- Un representante del área, en su caso, que realice las funciones de la programación, organización y presupuesto de la unidad administrativa;
- Un representante designado por la Comisión Evaluadora;
- Un representante del área de administración de recursos humanos de la unidad administrativa, quien fungirá como Secretario Técnico, y
- En su caso, por el representante sindical correspondiente.

Las funciones de los Comités de Evaluación son las siguientes:

- Proporcionar la metodología a las áreas que integran la unidad responsable, para la aplicación de la Cédula de Evaluación del Desempeño;
- Reforzar la sensibilidad de los mandos medios y superiores con el objeto de que el proceso de evaluación se realice en forma objetiva y, en su caso capacitarlos para que se cumpla con los propósitos de la norma;

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

- Programar reuniones de trabajo para apoyar técnicamente a los evaluadores en la elaboración y establecimiento de las metas, así como en la evaluación de las mismas;
- Informar a los evaluadores de las unidades administrativas o direcciones generales, quiénes pueden ser candidatos al otorgamiento de estímulos y/o recompensas;
- Supervisar la aplicación de la norma, así como la integración de los expedientes correspondientes de los candidatos a obtener estímulos, en la forma y términos establecidos;
- Recibir y registrar, debidamente requisitadas, las propuestas de candidatos a estímulos y recompensas;
- Integrar, en función de los resultados cuantitativos y cualitativos, derivados de la aplicación de la cédula de evaluación, el número de servidores públicos de nivel operativo y el personal contratado por honorarios equivalente a nivel operativo que requieren fortalecer sus conocimientos, habilidades y actitudes, a través de acciones de formación u otras que se requieran;
- Seleccionar, después de analizar los expedientes, a los acreedores a estímulos, comunicando el resultado por escrito a los interesados y al Secretario Técnico de la Comisión Evaluadora;
- Elaborar un “Kárdex de Evaluación” o “Portafolio de Evidencias” por cada uno del personal evaluado, el cual deberá formar parte de su expediente personal y contemplará: puntaje obtenido, fortalezas, debilidades y necesidades de capacitación detectadas;
- Brindar la información necesaria a los evaluadores para llevar a cabo la retroalimentación de sus colaboradores respecto de su evaluación;
- Proporcionar a la Comisión Evaluadora los expedientes de quienes hayan sido designados para otorgamiento de estímulos, haciendo la propuesta de quiénes se consideran calificados para recibir las recompensas por unidad responsable;
- Informar al personal evaluado cuántos y quiénes son los servidores públicos o personal contratado por honorarios de cada unidad responsable que recibirán estímulos y/o recompensas; y
- Sesionar cuantas veces sea necesario para el cumplimiento de las tareas encomendadas, levantando las actas correspondientes y asentando las decisiones y/o acuerdos tomados;

V. CONCLUSIONES

La ineficiencia, ineficacia y corrupción de los servidores públicos es uno de los problemas estructurales más graves que enfrenta México. A la fecha, no existe una Ley -en sentido formal y material-, que establezca de manera completa congruente y eficaz un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Federación. Únicamente existe la *norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de nivel operativo*, emitida por la Secretaría de la Función Pública, dicha norma es el único ordenamiento vigente que

regula la evaluación del desempeño a nivel federal. No tiene la jerarquía normativa de una Ley, y ni siquiera aplica a todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, sino solamente a servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente aplicable a personal operativo, así como a las personas contratadas por honorarios equivalentes a los mismos niveles.

No existe una ley en materia de evaluación del desempeño que sea aplicable al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial. Y si bien es cierto que existen algunas disposiciones de menor jerarquía relacionadas con la evaluación del personal en los reglamentos internos, y estatutos de las dependencias y entidades de la Administración Pública; y que también existen disposiciones aisladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal; la realidad es que, como tal, no existe una ley federal en materia de evaluación del desempeño de los servidores públicos federales, que sea completa, precisa, congruente y eficaz, es decir, no existe una norma que demuestre que en México la evaluación del desempeño de los servidores públicos es política de Estado.

Tras haber analizado la *norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de nivel operativo*, emitida por la Secretaría de la Función Pública, podemos concluir que es una norma:

- Incompleta.- En tanto que no aplica a todos los servidores públicos federales, sino solamente a unos cuantos de la Administración Pública Federal;
- Ineficaz.- Dado que no cuenta con un sistema de estímulos y recompensas que realmente tiendan a fomentar el mejor desempeño de los servidores públicos; es decir, el objeto de la ley se limita a establecer un sistema de evaluación, pero no un sistema de mejoramiento. Tampoco cuenta con sanciones para los servidores públicos que demuestren mal desempeño, y ni siquiera cuenta con mecanismos para detectar a este tipo de servidores públicos.
- Ineficiente.- En tanto que establece toda una estructura burocrática encargada de administrar un sistema mediocre de evaluación del desempeño.

Es por tanto urgente contar con un cuerpo normativo completo, eficiente y eficaz, que aplique a nivel federal y que realmente establezca un sistema de evaluación del desempeño de todos los servidores públicos a nivel federal. Sin embargo, no podemos desconocer que hay multiplicidad de factores que dificultan este propósito: sindicatos, contratos colectivos y heterogeneidad de regímenes laborales, son los principales obstáculos a la regulación uniforme de la evaluación del desempeño.

Bibliografía

ARVIDSSON, G.. "Performance Evaluation" en . F.X. KAUFMAN, G. MAJONE, J. OSTROM. Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlín: De Gruyter. 1986

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (comp.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza Universidad. 1997

BARNARD, C.I., Organizational Measurement, Princeton, NJ.: College Entrance Examination Board, 1961.

BOWER, Joseph L., "Effective public management", en Harvard Business Review, No. 55, 1977.

CAIDEN, Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 91, 1996.

CARDOZO BRUM, Myriam Y., Exposición de Métodos de Evaluación no Tradicionales Aplicables al Sector Público, Material Docente, Serie Administración Pública, No. 9, CIDE, México, 1986.

GODET, Michel, De la anticipación a la acción, Manual de prospectiva y estrategia, Alfaomega, México, 1995.

OVERMAN, Sam y BYOD Kathe, Best practice research and post-burocratic reform, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado, Denver. 1993.

PARDO, Ma. Del Carmen, La Modernización Administrativa en México, El Colegio de México - INAP, México, 1996.

SUBIRATS, Joan, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989.